



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001009-35.2013.815.0911

RELATOR : Juiz Convocado Aluizio Bezerra Filho
APELANTES : Luís José Mamede de Lima e José Ilton de Lima
ADVOGADO : Newton Nobel Sobreira Vita
APELADO : Ministério Público do Estado da Paraíba
ORIGEM : Juízo Vara Única da Comarca de Serra Branca
JUIZ : Leonardo Sousa de Paiva Oliveira

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ALEGAÇÃO DE QUE AGENTE POLÍTICO NÃO RESPONDE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS EM SENTIDO DIVERSO. POSSIBILIDADE. REJEIÇÃO.

- O STJ e o STF já assentaram que não existe antinomia entre o Decreto-Lei n.º201/1967 e a Lei nº 8.429/1992, pois o primeiro impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político-administrativo, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMO PERANTE O ÓRGÃO PREVIDENCIÁRIO LOCAL COMO FORMA DE ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. QUITAÇÃO. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DA LIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA CIVIL. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ACERTO DA DECISÃO RECORRIDA. DESPROVIMENTO.

- Para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização

específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92,

- A condenação imposta em sede de Ação de Improbidade Administrativa não precisa seguir os mesmos requisitos e estruturação exigidos para uma decisão penal, tendo em vista que esta não tem caráter criminal e não se confunde com aquela esfera. Entretanto, deve ser fixada com razoabilidade diante das circunstâncias do caso concreto, e levando em conta a extensão do dano causado, assim como o eventual proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, § único, da LIA).

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

ACORDA a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, em **rejeitar a preliminar** e, no mérito, **DESPROVER** a Apelação Cível, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 705.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta por Luís José Mamede de Lima e Ilton de Lima, inconformados com a Sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério Público Estadual, na qual o Magistrado da Vara Única da Comarca de Serra Branca julgou parcialmente procedente o pedido, tendo os Promovidos como incurso no art. 11 da Lei nº 8.429/92, impondo-lhes a sanção de pagamento de multa civil correspondente a uma vez o valor da remuneração/subsídio que cada um deles percebiam no encerramento das funções que exerciam.

Os Apelantes, em suas razões recursais, preliminarmente, alegaram que Agente Político não responde por Improbidade Administrativa, devendo o presente processo ser suspenso até o julgamento do Agravo em RE nº 683.235. No mérito, disseram que não agiram com má-fé, dolo, desonestidade ou imoralidade, mas motivados pela penosa situação financeira do Município de Serra Branca. Afirmaram que todo o numerário tomado por empréstimo ao Instituto de Previdência Municipal foi devolvido, de modo que

não gerou nenhum prejuízo aos aposentados e pensionistas. Por tais razões, pugnam pelo provimento do recurso, com a consequente reforma parcial da sentença e total improcedência do pedido. (fls. 639/674).

Contrarrazões às fls. 681/691.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento da Apelação Cível (fls. 696/699)

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, ressalto que o Superior Tribunal de Justiça, visando orientar a comunidade jurídica sobre questão do direito intertemporal referente à aplicação da regra do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), editou Enunciados Administrativos balizando a matéria.

Nessa senda, merece destaque o Enunciado Administrativo nº 2, que assim dispõe:

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, como não só a decisão recorrida e o recurso contra ela manejado se deram em data anterior a 17.03.2016, à hipótese se aplicam os requisitos de admissibilidade do CPC de 1973.

Dito isso, passo à análise da preliminar arguida pelos Recorrentes. Alegaram que aos Agentes Políticos não se aplicam os dispositivos da Lei nº 8.429/1992.

Sobre o tema, o STJ e o STF já assentaram que não existe antinomia entre o Decreto-Lei n.º201/1967 e a Lei nº 8.429/1992, pois o primeiro impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político-administrativo,

enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato, posicionamento, aliás, que seguidamente já vem sendo adotado pelo TJPB.

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA CORTE NA ADI 2.797/DF NÃO CONFIGURADA. Sedimentou-se, nesta Corte Suprema, o entendimento de que competente o primeiro grau de jurisdição para julgamento das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos, ocupantes de cargos públicos ou detentores de mandato eletivo, independentemente de estarem, ou não, em atividade. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.(Rcl 14954 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

- “(...) 2. **A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos.** Precedentes. 3. A análise da Apelação Cível nº 0000830-87.2012.815.0151 legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (STF- AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 21-03-2014 PUBLIC 24-03-2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. Agravo em Recurso Especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Agente político. Prefeito. Submissão às normas da Lei nº 8429/92. Ação civil pública. Possibilidade de condenação por atos de improbidade administrativa. Precedentes do STJ. Recebimento da petição inicial. Índícios de ato de improbidade administrativa. Reexame de matéria fático probatória. Impossibilidade. Súmula nº 7/STJ. Agravo conhecido para negar seguimento ao recurso especial. (STJ; AREsp 814.418; Proc. 2015/0290489-8; SP; Segunda Turma; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; DJE 26/11/2015)

Não bastasse isso, o fato da matéria ter se dado a chancela de repercussão geral, não gera, por si só, a suspensão dos demais processos sobre o tema, inexistindo expressa determinação nesse sentido.

Por tais razões, **REJEITO A PRELIMINAR.**

Partindo para o mérito, verifico que toda a irresignação recursal cingiu-se à questão de o Juiz “a quo”, apesar de reconhecer que o empréstimo tomado pelo Município de Serra Branca junto ao Instituto de Previdência local ter sido quitado e não gerado prejuízo ao erário municipal, mostrou-se ilegal ante a inexistência de autorização legislativa.

Com efeito, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 38, § 2º, estabelece que os Estados e Municípios, ao realizarem operação de crédito por antecipação de receita, deverão observar o seguinte procedimento: *§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizada por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.*

O descumprimento da referida norma implica em ato de improbidade administrativa por inobservância os princípios que regem a Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429), com afronta aos princípios da impessoalidade, legalidade e publicidade, ainda que não gerem dano ao erário ou enriquecimento ilícito dos envolvidos.

Dessa forma, para os efeitos da responsabilização dos Apelante por improbidade administrativa, é desnecessário discutir-se a fundo se a autorização legislativa para a realização de operação de crédito por antecipação da receita, constante, genericamente, na lei orçamentária (art. 165, § 8º, CF), é ou não suficiente para afastar a imputação.

Sobre o tema, vale transcrever os seguintes julgados oriundos do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. EMPRÉSTIMO ANTERIOR A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO. 1. "Embora seja dispensável, na hipótese, o procedimento licitatório para a realização de operação bancária, já que realizada antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, subsiste o acórdão ao reconhecer a irregularidade das operações de empréstimo sem autorização do Legislativo Municipal" (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004). 2. **"Assim, para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, à mingua de observância dos preceitos genéricos que informam a administração pública, inclusive a rigorosa observância do princípio da legalidade"** (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004). 3. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 799.094/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe 22/09/2008)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. EMPRÉSTIMO ANTERIOR A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO. 1. "Embora seja dispensável, na hipótese, o procedimento licitatório para a realização de operação bancária, já que realizada antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, subsiste o acórdão ao reconhecer a irregularidade das operações de empréstimo sem autorização do Legislativo Municipal" (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004). 2. "Assim, para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, à mingua de observância dos preceitos genéricos que informam a administração pública, inclusive a rigorosa observância do princípio da legalidade" (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004). 3. Recurso especial a que se nega provimento (STJ - REsp: 799094 SP 2005/0192976-9,

Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 16/09/2008, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: <!-- DTPB: 20080922</br> --> DJE 22/09/2008)

Seguindo essa linha de entendimento, o TJPB, também já tem se pronunciado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE FAGUNDES. SENTENÇA PELA PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL. (1) PRELIMINAR. ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AGENTE POLÍTICO. PLENA RESPONSABILIZAÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSIÇÃO DO STF. REJEIÇÃO. (2) MÉRITO. **EMPRÉSTIMO. OPERAÇÃO FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE SALÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO. COMPROVAÇÃO SUFICIENTE. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ATO ÍMPROBO PREVISTO NO ART. 10, VI, DA LIA. DANO AO ERÁRIO. ELEMENTO SUBJETIVO. CULPA. SUFICIÊNCIA. POSIÇÃO DO STJ. PENALIDADES (INC. II DO ART. 12 DA LIA). PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. REFORMA DA SENTENÇA. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO. 1. "A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos". (STF, AI 809338 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, Processo Eletrônico DJe-057 Divulg 21-03-2014 Public 24-03-2014). 2. Por mais que o agente público não tivesse a vontade de ferir a probidade administrativa e causar dano ao erário, o fato de não solicitar autorização legislativa para contrair, por interpostas pessoas, empréstimo para pagamento de salários, com inegável onerosidade para a Administração, importa em aplicação do art. 10 da LIA, que exige, repito, somente a ocorrência de culpa. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00023923220138150981, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. JOSE AURELIO DA CRUZ , j. em 03-11-2015)**

Por fim, tenho que o Magistrado sentenciante realizou a dosimetria da pena segundo a natureza, gravidade e as consequências dos atos ímprobos.

Ressalte-se que não é necessário que a condenação imposta em sede de Ação de Improbidade Administrativa siga os mesmos requisitos e estruturação exigidos para uma decisão penal, tendo em vista que esta não tem caráter criminal e não se confunde com aquela esfera.

Basta que esteja dentro dos limites previstos no mencionado dispositivo e seja fixada com razoabilidade diante das circunstâncias do caso concreto, e levando em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, parágrafo único, da LIA).

Nessa senda, tenho que a sanção aplicada, impondo aos Apelantes, unicamente, o pagamento de multa civil de uma vez o valor da remuneração/subsídio que cada um deles recebia no encerramento das funções que exerciam, atendeu ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe.

Por tais razões, não há como acolher o recurso interposto pelo Apelante, motivo pelo qual, em harmonia com o parecer ministerial, **DESPROVEJO** a presente Apelação Cível.

É o voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além do Relator, Excelentíssimo Senhor Doutor **Aluízio Bezerra Filho** (Juiz convocado para substituir o Des. Leandro dos Santos), Excelentíssimo Senhor Doutor **Carlos Eduardo Leite Lisboa** (Juiz Convocado para substituir a Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti), Excelentíssimo Desembargador **José Ricardo Porto**.

Presente à sessão, a douta representante do Ministério Público, Dra. **Janete Maria Ismael da Costa Macedo**, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 05 de julho de 2016.

Juiz Convocado Aluízio Bezerra Filho
Relator